Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 265 BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2015

Hierbij bied ik u het rapport aan van de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie) «Identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen»[1]. In het rapport heeft de Inspectie beschreven in hoeverre wet- en regelgeving over identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen wordt nageleefd. In deze brief deel ik de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de Inspectie en mijn reactie daarop met u.

Aanleiding rapport

Op 1 oktober 2010 is de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen in werking getreden (hierna: de wet). Voor de uitvoering van de wet is een protocol identiteitsvaststelling (hierna: het protocol) opgesteld. Het protocol schrijft een periodiek ketenbreed onderzoek voor om na te gaan of de wet en het protocol door alle partijen in de strafrechtketen op een juiste wijze worden uitgevoerd. Het onderhavige rapport van de Inspectie is de eerste officiële rapportage.

Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen

Het primaire doel van de wet is het versterken van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden. Achterliggend doel is zo veel mogelijk zekerheid en duidelijkheid over die identiteit te waarborgen bij het verwerken (waaronder het uitwisselen) van informatie over verdachten en veroordeelden door en tussen partijen bij de toepassing van het strafrecht. Dit beoogt te voorkomen dat strafrechtelijke interventies de verkeerde persoon treffen. Daarnaast draagt het zorgvuldig identificeren en verifiëren van verdachten en veroordeelden bij aan de bestrijding van identiteitsverwisselingen en identiteitsfraude.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29279-265
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Bij het eerste contactmoment in een strafrechtelijk traject wordt de identiteit van de verdachte of veroordeelde eenmalig en eenduidig vastgesteld (identificatie) door een opsporingsambtenaar. Bij latere contactmomenten in een strafrechtelijk traject wordt zij geverifieerd, bijvoorbeeld bij binnenkomst in een penitentiaire inrichting. De rechter heeft geen verificatieplicht. Hij beschikt wel over de bevoegdheid om bij twijfel van de als verdachte voor hem verschenen persoon diens identiteit te verifiëren.

In geval een opsporingsambtenaar een persoon aanhoudt voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, moet de opsporingsambtenaar, naast het controleren van het identiteitsbewijs, één of meer foto's en vingerafdrukken nemen ter identificatie. Verificatie gebeurt in dat geval op basis van vingerafdrukken.

Bevindingen

De algemene conclusie van de Inspectie is dat er ruimte is voor verbetering in de naleving van de wet en het protocol. Tevens concludeert de Inspectie dat er grote verschillen zijn in de mate van naleving tussen en binnen de verschillende organisaties in de strafrechtketen.

De Inspectie trekt deze conclusies naar aanleiding van de volgende constateringen[2]:

1. De naleving van wet en protocol wordt in sterke mate bepaald door de vraag of de uitvoerders het nut en de noodzaak van naleving ook zelf ervaren. De Inspectie concludeert dat een verificatie van onvoldoende toegevoegde waarde is in gevallen waarin ook zonder verificatie objectief bepaald kan worden dat de persoon die in de strafrechtketen is opgenomen degene is van wie eerder in de keten de identiteit is vastgesteld.
2. a. De identificatie- en verificatietaken zijn niet eenduidig en logisch belegd. Het komt bijvoorbeeld voor dat het vaststellen van de identiteit niet aansluit op de primaire werkprocessen.
   b en c. De nationale politie identificeert niet alle daarvoor in aanmerking komende verdachten conform wet en protocol. Indien de nationale politie identificeert conform wet en protocol wordt een identiteitsstaat opgenomen in de Strafrechtsketendatabank (hierna: SKDB). Deze identiteitsstaat moet worden toegevoegd aan het strafdossier. Als eindverantwoordelijke voor de opsporing is de officier van justitie verantwoordelijk voor het door de opsporingsambtenaar opnemen van een identiteitsstaat in het strafdossier. Het openbaar ministerie controleert hier niet voldoende op. De Koninklijke marechaussee voert de wet en het protocol in de meeste gevallen uit.
3. Er zijn problemen met autorisatie voor systemen, aanpak van technische storingen en de technische werking van de systemen.
4. De benodigde informatie om te sturen op de naleving is onvoldoende aanwezig bij de voor de sturing verantwoordelijken. Daarnaast is het naleven van de wet en het protocol vaak geen prestatie-indicator waarop uitvoeringsorganisaties worden beoordeeld.
5. Er is tijdens de implementatie van de wet en het protocol onvoldoende aandacht besteed aan het informeren van de uitvoerders over het belang van identificatie en verificatie en de meerwaarde die de uitvoering van het protocol ook breder in de primaire processen heeft

[2] Bron: rapport Inspectie Veiligheid en Justitie «Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen» (mei 2015), p. 58–63.

of kan hebben. Daarnaast lijkt onvoldoende rekening te zijn gehouden met wederzijdse afhankelijkheden binnen de strafrechtketen.

Aanbevelingen

De Inspectie beveelt na de gedane constateringen het volgende aan[3]:

1. Aan de Minister van Veiligheid en Justitie:
   Waarborg de strikte naleving van wet en protocol, voor wat betreft de voorgeschreven identificerende taken. Waarborg daarnaast de in wet en protocol geschreven verificatie, in de gevallen waarin er sprake is van een reëel en wezenlijk risico op persoonsverwisseling en dit risico door verificatie kan worden wegenomen. Heroverweeg de verificatieplicht wanneer er objectief bezien geen sprake kan zijn van persoonsverwisseling.
2. a. Aan de partijen die met de uitvoering van de wet en het protocol zijn belast:
      Beleg de verantwoordelijkheid voor taken in het kader van identificatie, verificatie en schoning bij de medewerker op wiens hoofdtaak deze verantwoordelijkheid direct aansluit (zoals: identificatie door de opsporingsambtenaar die de verdachte aanhoudt). Waarborg ook op logistiek/procesmatig gebied een goede aansluiting van het identificatie-, verificatie- en schoningsproces op de overige primaire processen, zodanig dat deze taken tot minimaal meerwerk met maximale kwaliteit leiden.
   b. Aan de nationale politie en de Koninklijke marechaussee:
      Bevestig en waarborg de verantwoordelijkheid om uitvoering te geven aan de identificatietaken die voortvloeien uit wet en protocol.
   c. Aan het openbaar ministerie:
      Bevestig en waarborg de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie om strafdossiers te controleren op de aanwezigheid van een identiteitsstaat.
3. Aan de partijen die met de uitvoering én met de ondersteuning van wet en protocol zijn belast:
   Waarborg het ongestoord en effectief functioneren van techniek. Door aandacht voor onder meer autorisaties, technische verbindingen tussen lokale en centrale systemen en herstel van storingen. Deel gebruikerstips en (technische) hulpmiddelen ketenbreed.
4. Aan de partijen die met de uitvoering van de wet en het protocol zijn belast:
   Zorg voor sturingsinformatie die voor een operationeel lijnmanager toegankelijk en geschikt is om te sturen op medewerkersniveau en borg de aandacht voor sturing vervolgens tot op het hoogste managerial niveau.
   Aan de Minister van Veiligheid en Justitie:
   Overweeg zo nodig het (kwantitatief en kwalitatief) voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit wet en protocol te benoemen tot prestatie-indicator in de relatie tussen de uitvoerder enerzijds en de beleidsverantwoordelijke anderzijds.
5. Aan de Minister van Veiligheid en Justitie:
   Zorg voorafgaand aan trajecten als de implementatie van identificatie- en verificatieprocedures dat een sluitend beeld bestaat over de cruciale randvoorwaarden voor een succesvolle invoering, dat deze randvoorwaarden op het moment van implementatie daadwerkelijk zijn ingevuld en dat medewerkers van betrokken organisaties in een vroeg stadium zijn betrokken. Besteed daarbij niet

[3] Bron: rapport Inspectie van Veiligheid en Justitie «Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen» (mei 2015), p. 58–63.

alleen aandacht aan de technische en operationele aspecten, maar ook aan de zingeving van nieuwe ontwikkelingen.

Reactie

Ik spreek allereerst mijn waardering uit voor het gedegen en uitgebreide onderzoek. Dit onderzoek biedt goed inzicht in de naleving van de wet – en regelgeving op het gebied van identiteitsvaststelling in de gehele strafrechtsketen. Deze rapportage is het eerste ketenbrede onderzoek naar naleving van de wet en het protocol en is derhalve aan te merken als een nulmeting. Dit biedt de mogelijkheid de resultaten uit een volgend ketenbreed onderzoek af te zetten tegen de resultaten op dit moment.

Bevindingen

Bestrijden identiteitsfraude en het borgen van een integer en integraal persoonsbeeld

Ik onderken en onderschrijf met de Inspectie dat er ruimte is voor verbetering in de uitvoering van de wet en het protocol. Hoewel de naleving verbetering behoeft, lijkt de huidige mate van naleving van de wet en het protocol bij te dragen aan het bestrijden van identiteitsfraude en het realiseren van een integer en integraal strafrechtelijk persoonsbeeld.

Vanaf de inwerkingtreding van de wet is tussen 1 oktober 2010 tot en met 10 juni 2015 is 617.427 keer een identiteit vastgesteld. Inmiddels wordt veertig procent van de aangeboden vingerafdrukken herkend, deze zijn afkomstig van recidivisten. Dat betekent dat met betrekking tot deze groep de identiteit reeds deugdelijk is vastgesteld (het «integer persoonsbeeld») en dat snel, trefzeker en efficiënt de reeds over hen bekende informatie kan worden gevonden in de diverse bestanden in de strafrechtsketen (het «integraal persoonsbeeld»). De overige aangeboden vingerafdrukken (zestig procent) zijn van personen waarvan de identiteit op basis van vingerafdrukken nog niet eerder is vastgesteld.

Bij het identificeren en verifiëren van verdachten en veroordeelden wordt het aangeboden identiteitsdocument gecontroleerd op (I) echtheid, (II) of het toebehoort aan degene die beweert dat het zijn document is en die zich ermee wil identificeren, (III) of de geldigheidsduur van het document niet verstreken is en (IV) of het een document is overeenkomstig artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. In 31.436 gevallen voldeed een aangeboden identiteitsdocument niet aan een of meer van deze eisen.

De Matching Autoriteit (onderdeel van de Justitiële Informatiedienst) registreert, signaleert (vermeende) fouten in persoonsregistraties en bewaakt foutafhandelingen en de kwaliteit van de SKDB. Ook signaleert zij aliassen. Dit zijn verschillende namen die zijn gekoppeld aan één persoon. Vanaf de inwerkingtreding van de wet en het protocol tot en met 14 maart 2014 zijn 35.598 personen geregistreerd in de SKDB met één tot vijf aliassen. 8.009 personen hebben vijf tot tien aliassen en 3.688 personen staan geregistreerd met tien tot twintig aliassen. 1.010 personen staan zelfs geregistreerd met twintig of meer aliassen in de SKDB.

Indien sprake is van één of meer aliassen of indien een identiteitsdocument niet aan de vereisten voldoet, wordt de identiteit nader onderzocht en vervolgens vastgesteld.

Context bevindingen

Er is geen onduidelijkheid over de interpretatie van wet en protocol en de partijen in de strafrechtsketen onderschrijven het belang van een zorgvuldige en juiste identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen. Toch zijn er factoren aan te wijzen die naleving van wet en protocol niet zonder meer vanzelfsprekend en gemakkelijk maken. Zo is een goede samenwerking tussen actoren in de strafrechtsketen onontbeerlijk en zijn de partijen voor het realiseren van hun doelstelling afhankelijk van elkaar. Daarnaast lopen er diverse verandertrajecten binnen verschillende organisaties die de nodige aandacht vragen. Ten slotte was er in het verleden bij enkele organisaties sprake van achterstallig onderhoud op technisch vlak en werkte de apparatuur voor identiteitsvaststelling niet altijd optimaal.

Deze factoren laten onverlet dat ik de partijen die met de uitvoering van de wet en het protocol zijn belast, aanspreek op hun verantwoordelijkheid zoals volgt uit de desbetreffende wet- en regelgeving.

Aan de hand van de aanbevelingen van de Inspectie licht ik per aanbeveling toe welke maatregelen al zijn doorgevoerd, welke nu worden doorgevoerd en welke verbetertrajecten nog komen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

De Inspectie constateert dat in situaties waarin ook zonder verificatie objectief kan worden bepaald dat de persoon die in de strafrechtketen is opgenomen degene is van wie eerder in de keten de identiteit is vastgesteld, een nieuwe verificatie onvoldoende toegevoegde waarde heeft. De Inspectie beveelt aan in die gevallen de verificatieplicht te heroverwegen.

Ik neem deze aanbeveling over en ik ga in gesprek met de partijen die met uitvoering van wet en protocol zijn belast over het heroverwegen van de verificatieplicht in situaties waarin objectief gezien geen sprake is van een af te dekken risico op opzettelijke persoonsverwisselingen.

Aanbeveling 2a

De aanbeveling om de taken in het kader van identificeren, verifiëren en het schonen te borgen in de primaire werkprocessen onderschrijf ik. Dit zal naleving van wet en protocol ten goede komen. De nationale politie en de Koninklijke marechaussee hebben de volgende maatregelen genomen of zullen de volgende maatregelen nog nemen:

Nationale politie

– In 2014 heeft de nationale politie een landelijke werkwijze vastgesteld voor het vaststellen van de identiteit van een verdachte. De opsporingsambtenaar die de verdachte aanhoudt, is altijd verantwoordelijk voor de identificatie. Verder moet de opsporingsambtenaar de verdachte identificeren voordat hij deze voorgeleidt aan de hulpofficier van justitie.
– Alle eenheden gaan werken conform de landelijke werkwijzen. Alle betrokken medewerkers zullen in 2015/2016 opnieuw worden geïnstrueerd over de landelijke werkwijze bij de uitrol van een aanpassing in het ICT-systeem. Hiertoe heeft de Politieacademie kerninstructeurs opgeleid conform een landelijke opleidingsmodule.

- Voor nieuwe politieambtenaren zal identificatie onderdeel zijn van de initiële opleiding.
- De politie maakt momenteel gebruik van 350 identiteitszuilen, in een aantal eenheden zijn identiteitszuilen bijgeplaatst.
- Bij de doorontwikkeling van het ICT-systeem van de identificatiezuilen wordt voorzien in het digitaal kunnen rollen van vingerafdrukken bij elke identiteitszuil. Dit verhoogt de pakkans van daders, verhoogt de digitale kwaliteit van de genomen vingerafdruk en zorgt voor een snellere start van het opsporing- en strafproces.
- De identificatie- en registratieprocessen van verdachten en van strafbare feiten verdachte vreemdelingen worden dit jaar geïntegreerd door de doorontwikkeling van een ICT-systeem.

Koninklijke marechaussee

De Koninklijke marechaussee heeft een extra vraag ingevoerd bij het opmaken van een proces-verbaal van aanhouding. De verbalisant wordt de vraag gesteld of de aangehouden verdachte daadwerkelijk voor de zuil is geleid.

Schonen

De aanbeveling van de Inspectie om het schonen in te bedden in de primaire werkprocessen neem ik over. Inmiddels zijn de nodige stappen gezet om te komen tot verbetering van de bestaande praktijk binnen afzienbare tijd.

Aanbeveling 2b

Ik onderschrijf de aanbeveling aan de nationale politie en de Koninklijke marechaussee om de verantwoordelijkheid uitvoering te geven aan de identificatietaken die voortvloeien uit wet en protocol te bevestigen en te waarborgen.

De nationale politie is zich terdege bewust van haar rol en heeft ondertussen al diverse verbeteringen doorgevoerd of implementeert deze binnenkort. Onder aanbeveling 2a zijn de genomen/de te nemen acties geformuleerd.

De Koninklijke marechaussee plaatst extra zuilen op Schiphol om onnodige vervoersbewegingen te voorkomen in de uitoefening van de taak de identiteit vast te stellen.

Aanbeveling 2c

De aanbeveling van de Inspectie aan het openbaar ministerie om strafdossiers te controleren op de aanwezigheid van een identiteitsstaat onderschrijf ik.

Het openbaar ministerie heeft vanuit zijn gezagspositie tot taak om te toetsen of deze wettelijke verplichting door de politie wordt nageleefd. Het openbaar ministerie zal bij de nationale politie en andere opsporingsinstanties in voorkomende gevallen aandacht vragen voor het zorgvuldig en consequent uitvoeren van dat identiteitsonderzoek. Tussen de nationale politie en het College van procureurs-generaal zijn afspraken gemaakt om te bevorderen dat de nationale politie de wet en het protocol zal naleven.

Aanbeveling 3

Ik onderschrijf met de Inspectie dat het ongestoord en effectief functioneren van techniek een randvoorwaarde is voor een succesvolle implementatie van de wet en het protocol. Tegelijkertijd ben ik me ervan bewust dat het complex is om de noodzakelijke koppelingen tussen diverse systemen te realiseren en technische storingen te voorkomen. Bij de invoering van de wet bleken de technische voorzieningen niet altijd optimaal. Inmiddels zijn de nodige maatregelen op dit vlak genomen, zo is een functionaliteit ingebouwd in het ICT-systeem van de identiteitszuil die de minimale kwaliteit van de genomen vingerafdruk waarborgt.

Aanbeveling 4

De aanbeveling van de Inspectie om te zorgen voor sturingsinformatie voor een operationeel lijnmanager om te sturen op medewerkersniveau onderschrijf ik.

De Matchingsautoriteit levert een maandrapportage met sturingsinformatie aan de ketenorganisaties. Deze zal waar nodig en mogelijk verbeterd worden.

Het Expertisecentrum Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel (EVIM), onderdeel van de nationale politie, verzamelt en levert sturingsinformatie aan de Korpsleiding en de operationele leiding van de eenheden. Het is inmiddels mogelijk te monitoren op zowel individueel (medewerker) niveau als per zuil.

De Koninklijke marechaussee voert dit jaar enkele wijzingen door in de ICT waardoor de manager kan sturen op niveau van de medewerker. Hiermee is de Koninklijke marechaussee ook in staat om het percentage vast te stellen van het aantal volgens de wet en het protocol geïdentificeerde verdachten.

De SKDB levert onvoldoende sturingsinformatie aan de reclasseringsorganisaties om op adequate wijze te kunnen sturen. De reclasseringsorganisaties gaan onderzoeken in hoeverre de sturingsinformatie met gegevens uit de SKDB geïntegreerd kan worden in de eigen systemen.

Aanbeveling 5

Deze aanbeveling van de Inspectie neem ik graag over. Bij de implementatie van de wet is uitvoerig en intensief aandacht besteed aan communicatie, ook over nut en noodzaak van de wet en het protocol. Niettemin blijkt dat door het grote aantal betrokkenen, personeelsverloop en de complexiteit van de strafrechtketen deze boodschap niet altijd en bij iedereen is overgekomen.

Bij de totstandkoming en implementatie van de wet en het protocol bleek dat niet iedere actor in de strafrechtketen nut en noodzaak van de verificatieplicht onderschrijft. In mijn reactie op de eerste aanbeveling van de Inspectie heb ik al aangegeven de verificatieplicht in een aantal situaties te zullen heroverwegen.

Tot slot

Het rapport van de Inspectie heeft een aantal waardevolle aanknopingspunten opgeleverd voor verdere verbetering van de naleving van de wet en het protocol.

Met de in deze brief beschreven maatregelen wordt de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van identiteitsvaststelling in de strafrechtketen continu verbeterd, onder andere door een landelijke werkwijze van de nationale politie voor identiteitsvaststelling, het bijplaatsen van identiteitszuilen en de gemaakte afspraken, zoals tussen de nationale politie en het openbaar ministerie. Ik ben ervan overtuigd dat hiermee een belangrijke bijdrage geleverd wordt aan de verdere realisatie van het integere en integrale persoonsbeeld in de strafrechtsketen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur